



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

ANDREA VIEIRA COSTA

**A ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO PODER
JUDICIÁRIO SEGUNDO OS PRECEITOS DA RESOLUÇÃO N. 85/09 DO
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – O EXEMPLO DA SECRETARIA DE
COMUNICAÇÃO SOCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Brasília
2010



BDJur

<http://bdjur.stj.gov.br>

ANDREA VIEIRA COSTA

**A ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO PODER
JUDICIÁRIO SEGUNDO OS PRECEITOS DA RESOLUÇÃO N. 85/09 DO
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – O EXEMPLO DA SECRETARIA DE
COMUNICAÇÃO SOCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de
Pós-graduação *Lato Sensu em Direito
Administrativo Contemporâneo*.

Orientador: Prof. Rui Magalhães Piscitelli

Brasília
2010

ANDREA VIEIRA COSTA

**A ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO PODER
JUDICIÁRIO SEGUNDO OS PRECEITOS DA RESOLUÇÃO N. 85/09 DO
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – O EXEMPLO DA SECRETARIA DE
COMUNICAÇÃO SOCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de
Pós-graduação *Lato Sensu em Direito
Administrativo Contemporâneo*.

Orientador: Prof. Rui Magalhães Piscitelli

Brasília, 06 de novembro de 2010.

Banca Examinadora

Prof. M. Rui Magalhães Piscitelli

Prof. Dr. Gilson Ciarallo

Prof. M. Carlos Orlando Pinto

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao Beto, César, Luizinho e Thais, amigos do STJ, e a todos os servidores públicos que, como eles, militam por um serviço público mais profissional, eficiente, justo e, acima de tudo, honesto.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por sempre me guiar, proteger e abençoar minha vida pessoal e profissional.

À minha família, em especial ao Ivan e à Laís, pelo apoio, carinho e compreensão nos meus momentos de reclusão. E à minha mãe, que sempre me pressiona a ir além.

Ao professor Rui Magalhães Piscitelli, pela dedicação, entusiasmo e alegria em orientar seus alunos, demonstrando extremo conhecimento acadêmico e amor pelo magistério.

Ao professor Gilson Ciarallo e ao Carlos Rodrigues, sempre disponíveis e prontos a ajudar os alunos na elaboração da monografia.

Ao Superior Tribunal de Justiça, por investir na capacitação de seus servidores.

Aos amigos Roberto Thomaz e Luiz Gustavo, pela colaboração com idéias e informações.

RESUMO

O presente trabalho discute o formato das unidades de comunicação social dentro do Poder Judiciário, analisando o modelo existente no Superior Tribunal Justiça. O foco principal está nos aspectos legais que envolvem a organização desses setores no que refere à seleção e contratação de pessoal, terceirização de serviços, busca por qualidade e eficiência. A Resolução n. 85/09 do Conselho Nacional de Justiça, que traça diretrizes para a construção de uma Política Nacional de Comunicação para o Poder Judiciário, é um norteador deste estudo. O objetivo geral é estabelecer o modelo de uma estrutura de comunicação social que atenda às normas legais e que propicie a realização de um trabalho eficiente, transparente e produtivo. Para isso, foram levantadas legislação, doutrina, jurisprudência e exemplos práticos. Entre os principais vícios detectados na atividade de comunicação destacam-se a contratação, por dispensa de licitação, de fundações de ensino e pesquisa para prestação de serviços de imprensa e publicidade e o elevado índice de terceirização. O estudo sugere que a terceirização fique restrita a atividades mecânicas, como operação de equipamentos, não atingindo tarefas intelectuais, como a produção conteúdo informativo. Também são apontadas sugestões de avaliação, motivação e recrutamento de servidores.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Comunicação Social. Judiciário. Terceirização.

ABSTRACT

This work discuss the structure of media units within public service, especially in justice system, analyzing the existing model in the Superior Tribunal de Justiça. The main focus is on legal issues involving the organization of those sectors in relation to workers selection and hire, outsourcing services and search for quality and efficiency. Resolution N. 85/09 of National Council of Justice, outlining guidelines for the construction of a National Communication Policy to the Judiciary, is a guide to this study. The overall goal is to establish a model of a structure of media that meets legal standards and that fosters the creation of a work efficient, transparent and productive. For this, they were raised legislation, doctrine, jurisprudence and practical examples. Among the main defects detected in the communication activity stand out recruitment, without bidding, foundations of education and research for the provision of press and publicity and the high rate of outsourcing. The study suggests that outsourcing be restricted to mechanical activities, such as equipment operation, not reaching intellectual tasks such as producing informative content. Are also pointed suggestions for evaluation, motivation and recruitment of public servers.

Key words: Administrative Law. Media. Judiciary. Outsourcing

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
1 NORMAS DA ADMINISTRAÇÃO APLICÁVEIS À GESTÃO DE PESSOAS	10
1.1 Constituição Federal	10
1.2 Legislação infraconstitucional	12
1.2.1 Decreto-Lei n. 200/67	12
1.2.2 Decreto n. 2.271/97	13
1.2.3 Lei n. 8.666/93	14
1.2.4 Lei n. 11.416/2006	17
1.2.5 Lei n. 12.232/2010	18
1.2.6 Decreto n. 7.203/2010	19
2 ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS DO ESTADO E O PAPEL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL	22
2.1 Atividades Meio e Fim	23
2.2 Terceirização das atividades de Comunicação Social	27
2.3 Entendimento do TCU	34
3 ANÁLISE INTERNACIONAL DO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO – OCDE	39
4 A RESOLUÇÃO N. 85/09 DO CNJ E SUA APLICAÇÃO	45
4.1 Política Nacional de Comunicação do Poder Judiciário – CNJ	47
4.2 A estrutura da Comunicação Social do STJ	48
4.3 Diagnóstico	50
5 PROPOSTA PARA O NOVO MODELO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL NO STJ	55
5.1 Organização	55
5.2 Terceirização	56
5.3 Avaliação de eficiência e produtividade	57
5.4 Motivação	58
5.5 Manual de procedimentos	59
5.6 Concurso público	60
5.7 Diploma	61
CONCLUSÃO	64
ANEXOS	68

INTRODUÇÃO

Em 2009, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução n. 85, que dispõe sobre a Comunicação Social no âmbito do Poder Judiciário, tendo em vista que aprimorar a comunicação com o público externo, com linguagem clara e acessível, é um dos objetivos estratégicos fixados para o Judiciário. Os órgãos devem prestar, com transparência, informações sobre o papel, ações e iniciativas do Poder Judiciário, bem como acerca de andamento de processos, atos judiciais, atos administrativos, dados orçamentários e desempenho operacional.

Apesar do reconhecimento de que a área de comunicação social é estratégica dentro de qualquer instituição, no setor público esse setor ainda é considerado, em muitos casos, uma “caixa preta”. De modo geral, os contratos são opacos, os valores exorbitantes, as contratações pessoais e o resultado alvo de questionamentos.

O principal objetivo deste estudo é apresentar um modelo de comunicação social para o Superior Tribunal de Justiça (STJ) que atenda às orientações do Conselho Nacional de Justiça e as normas da Administração Pública, em especial aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A partir do modelo já existente, serão feitas sugestões de aprimoramento.

Importante ressaltar que este trabalho se dedica ao estudo dos aspectos legais que devem ser observados na organização de uma unidade de comunicação social, sem adentrar nas técnicas e teorias da atividade de comunicação. É um estudo no campo do Direito Administrativo e não da Comunicação Social.

Para alcançar os objetivos, primeiramente foram levantadas as normas que regem a Administração Pública e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) acerca da atividade de comunicação no setor público. Para traçar um diagnóstico das assessorias e apontar sugestões, foram entrevistados os chefes das unidades de comunicação do STJ, CNJ e do TCU.

A terceirização das atividades de comunicação recebe especial atenção neste trabalho, que aponta sugestões para o melhor aproveitamento desse tipo de contratação sem esbarrar na legalidade e deteriorar a qualidade da mão-de-obra disponível no serviço público.

Para maior compreensão do tema, este estudo buscou orientações na doutrina e na experiência internacional levantada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O presente trabalho foi, então, dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo traz o arcabouço legal. O segundo capítulo propõe uma reflexão sobre a classificação da atividade de jornalismo e discute a sua terceirização, trazendo os entendimentos do TCU. O Capítulo 3 faz um resumo de um amplo estudo sobre a gestão de pessoas no governo brasileiro, realizado pela OCDE, que faz sugestões para o aprimoramento do serviço público. O quarto capítulo traz uma análise crítica da comunicação no Judiciário, em especial no STJ, traçando um diagnóstico do setor. Por fim, o Capítulo 5 apresenta sugestões para um modelo de comunicação que atenda às normas legais e propicie um ambiente de trabalho mais profissional, eficiente, econômico e agradável.

1 NORMAS DA ADMINISTRAÇÃO APLICÁVEIS À GESTÃO DE PESSOAS

No primeiro capítulo deste estudo será apresentada a legislação pertinente às atividades da Administração Pública, em especial as normas referentes ao recrutamento de pessoal, contratação de serviços, e aquelas específicas para a área de comunicação social no âmbito do Poder Público. A escolha deste tema para abertura da pesquisa, antes de adentrar no foco do trabalho, deve-se ao fato de que, para organizar a estrutura de qualquer atividade dentro do Judiciário é preciso, antes de tudo, conhecer e cumprir o arcabouço legal que rege a Administração Pública.

1.1 Constituição Federal

A Constituição Federal de 1988 elenca no artigo 37 os cinco princípios que devem reger todas as atividades da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, e a impessoalidade a impede de atuar em benefício ou detrimento de pessoas determinadas. A publicidade exige ampla divulgação dos atos praticados, enquanto a moralidade está vinculada à honestidade, à intenção do agente. A eficiência, princípio temporão introduzido na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de julho de 1998, impõe a todo agente público realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional.¹

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 63 - 82.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto define que os princípios são normas portadoras de valores e dos fins genéricos do Direito, na sua forma mais pura. Por isso, “sua violação tem repercussão mais muito mais ampla e grave do que uma transgressão de normas preceituais, que os aplicam às restritas espécies definidas pelos legisladores”.² O autor ressalta que o respeito às instituições do país é um dever geral de todos, mas que, para o servidor público, essa obrigação é ainda maior:

O respeito às instituições do País, dever geral que a todos incumbe, tem, notadamente para o servidor público, um conteúdo ético mais direto e profundo do que para os demais cidadãos, não se lhe permitindo quaisquer atitudes, mesmo veniais, que colidam com os interesses públicos, em particular, aqueles que estão à cura do ramo da Administração a que servem e do cargo que desempenham.³

O artigo 37 estabelece ainda, em seu inciso I, que os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei. O inciso II determina que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Outro dispositivo relevante, a saber, ainda no artigo 37, é o inciso XXI, segundo o qual, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. É aí que

² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 74

³ Ibid., p. 318

surge o fundamento que permite ao administrador contratar qualquer trabalhador para lhe prestar serviços por meio de empresas interpostas.

Nesse sentido, o juiz do Trabalho Jorge Luiz Souto Maior entende que a expressão “serviços” contida no inciso XXI não pode contrariar as regras fixadas nos incisos I e II.

Tomando o artigo 37 em seu conjunto e mesmo no contexto do inciso XXI, em que se insere, o termo “serviços” só pode ser entendido como algo que ocorra fora da dinâmica permanente da administração e que se requeira para atender exigência da própria administração, como por exemplo, a implementação de um sistema de computador, ou a preparação dos servidores para trabalhar com um novo equipamento. Para esses serviços, o ente público poderá contratar uma empresa especializada, valendo-se, necessariamente, de processo de licitação. Não se pode entender, a partir da leitura do inciso XXI, que o ente público, para implementar uma atividade que lhe seja própria e permanente, possa contratar servidores por meio de empresa interposta.⁴

Sobre a comunicação social, no artigo 5º, inciso XIV, a Constituição Federal assegura a todos o acesso à informação, resguardando o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional. Já o parágrafo 1º do artigo 220 garante que nenhuma lei conterà dispositivo de que possa constituir embaraço à plena liberdade de informação jornalística em qualquer veículo de comunicação social.

1.2 Legislação infraconstitucional

1.2.1 Decreto –Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967

É importante destacar neste estudo o que estabelece o Decreto-Lei 200/67, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, por ter sido o primeiro

⁴ MAIOR, Jorge Luiz Souto. Terceirização na Administração Pública – uma prática inconstitucional. Revista ADUSP. São Paulo: Janeiro de 2010, p. 21. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/revista/46/r46a03.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2010

dispositivo legal que permitiu a transferência da execução de atividades auxiliares da Administração Pública para a iniciativa privada. O decreto traz, no Capítulo III, as normas de descentralização das atividades estatais.

Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

(...)

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

1.2.2 Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997

A contratação de serviços pela Administração Pública Federal foi regulamentada pelo Decreto n. 2.271/97. O artigo 1º admite, no *caput*, a execução indireta de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade da Administração Pública. O parágrafo primeiro enumera as atividades que serão preferencialmente objeto de execução indireta: atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia,

telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. Já o parágrafo segundo veda a execução indireta de atividades inerentes às categorias funcionais abrangida pelo plano de cargos do órgão ou entidade.

Art. 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Também merece destaque o artigo 3º, que determina que o objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços.

1.2.3 Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993

As regras do Decreto n. 2.271/97 valem apenas para o Poder Executivo, não vinculando as demais esferas de governo. Mas há outro dispositivo legal que permite a terceirização de serviços públicos. A Lei n. 8.666/93, a lei geral das licitações, que subordina todas as contratações de terceiros por órgãos e entidades da Administração Pública. Com 126 artigos, a lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A licitação destina-se a garantir a

observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional. O certame será processado e julgado em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. Todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares com estipulação de obrigações recíprocas submetem-se a esta lei, ressalvadas as hipóteses previstas nesta mesma lei.

O artigo 6º traz um conceito relevante para este trabalho, que é a definição do que é serviço para a Administração Pública.

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

A descrição dos trabalhos técnico-profissionais está no artigo 13, sendo importante destacar o seguinte:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

Para este estudo, também é importante ressaltar a autorização legal para dispensa de licitação para contratação de fundações sem fins lucrativos. Esse dispositivo tem sido usado, com frequência, para contratação de mão-de-obra na área de comunicação social.

Art. 24. É dispensável a licitação:

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos

Por fim, destaca-se na lei um dispositivo que trata da gestão dos contratos de execução indireta:

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

1.2.4 Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006

A Lei 11.416/2006, conhecida como Plano de Cargos e Salários dos Servidores do Judiciário, estabelece que o quadro de pessoal efetivo do Poder Judiciário é composto pelas carreiras de Analista Judiciário, Técnico Judiciário e Auxiliar Judiciário, constituídas pelos respectivos cargos de provimento efetivo, de acordo com as seguintes áreas de atividades:

Art. 3º ...

I - área judiciária, compreendendo os serviços realizados privativamente por bacharéis em Direito, abrangendo processamento de feitos, execução de mandados, análise e pesquisa de legislação, doutrina e jurisprudência nos vários ramos do Direito, bem como elaboração de pareceres jurídicos;

II - área de apoio especializado, compreendendo os serviços para a execução dos quais se exige dos titulares o devido registro no órgão fiscalizador do exercício da profissão ou o domínio de habilidades específicas, a critério da administração;

III - área administrativa, compreendendo os serviços relacionados com recursos humanos, material e patrimônio, licitações e contratos, orçamento e finanças, controle interno e auditoria, segurança e transporte e outras atividades complementares de apoio administrativo.

Parágrafo único. As áreas de que trata o **caput** deste artigo poderão ser classificadas em especialidades, quando forem necessárias formação especializada, por exigência legal, ou habilidades específicas para o exercício das atribuições do cargo.

Em relação ao presente estudo, é importante destacar o disposto no inciso II, acima transcrito, combinado com o parágrafo único, que prevê o cargo de provimento efetivo na área de apoio especializado. Este é o caso dos jornalistas do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que ocupam o cargo de Analista Judiciário –

Apoio Especializado – Comunicação Social. Em documento administrativo⁵ contendo a descrição e especificação de cargos, o STJ descreve as atividades do jornalista do órgão, exige graduação em Comunicação Social e conhecimentos específicos em língua estrangeira, Direito e Regimento Interno. O mesmo documento aponta que o cargo é constituído de tarefas pouco rotineiras, exigindo julgamento e planejamento de ações. Portanto, trata-se de uma categoria funcional abrangida no plano de cargos do órgão.

Da análise desses dispositivos, combinado com o parágrafo 2º, do artigo 1º, do Decreto 200/67 (transcrito acima) infere-se que as atividades de jornalista do STJ não poderiam ser executadas indiretamente, porque são inerentes de uma categoria funcional abrangida por plano de cargos do órgão.

1.2.5 Lei n. 12.232, de 29 de abril de 2010

Esta lei trata das normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade pela Administração Pública prestados por intermédio de agências de propaganda, devendo ser seguida por órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, conforme estabelece o parágrafo primeiro do artigo 1º. A lei define como serviços publicitários o conjunto de atividades realizadas integradamente que tenham por objetivo o estudo, o planejamento, a conceituação, a concepção, a criação, a execução interna, a intermediação e a supervisão da execução externa e a distribuição de publicidade aos veículos e demais meios de divulgação, com o objetivo de promover a venda de bens ou serviços de qualquer natureza, difundir ideias ou informar o público em geral.

⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Descrição e Especificação de Cargos, 2009, p. 21. Disponível em: http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/32199/Descricao_de_cargos.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 ago. 2010.

O texto legal admite a inclusão no contrato de publicidade de serviços complementares expressamente identificados no parágrafo primeiro do artigo 2º, como planejamento e execução de pesquisas sobre mercado, público-alvo, desde que relacionada à campanha publicitária executada no contrato. O disposto no parágrafo segundo merece destaque no presente estudo, por vedar expressamente a contratação de serviços de publicidade e de assessoria de imprensa em um único instrumento.

Art. 2º

(...)

§ 2º Os contratos de serviços de publicidade terão por objeto somente as atividades previstas no caput e no § 1º deste artigo, vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor.

1.2.6 Decreto n. 7.203, de 4 de junho de 2010

Em agosto de 2008, o Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) aprovou a Súmula Vinculante n. 13⁶, proibindo o nepotismo em toda Administração Pública, direta e indireta, em todos os Poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. O texto declara que a nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção,

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n. 13. Dispõe sobre contratação de parentes. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=13.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>. Acesso em: 14 ago. 2010

chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada, viola a Constituição Federal.

Apesar de abrangente, o texto excessivamente conciso gerou muitas dúvidas e margem para interpretações diversas. Em julho de 2010, o Poder Executivo editou o Decreto n. 7.203, vedando o nepotismo no âmbito da Administração Federal de forma mais minuciosa, expressa e sem sombra de dúvidas. Em qualquer caso, é vedada a manutenção de familiar ocupante de cargo em comissão ou função de confiança sob subordinação direta do agente público. O dispositivo proíbe até mesmo contratação de estagiário que seja parente de autoridade e o chamado nepotismo cruzado, que ocorre quando autoridades fazem acordo para um contratar o parente do outro. Confira:

Art. 3º No âmbito de cada órgão e de cada entidade, são vedadas as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento, para:

I - cargo em comissão ou função de confiança;

II - atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público, salvo quando a contratação tiver sido precedida de regular processo seletivo; e

III - estágio, salvo se a contratação for precedida de processo seletivo que assegure o princípio da isonomia entre os concorrentes.

§ 1º Aplicam-se as vedações deste Decreto também quando existirem circunstâncias caracterizadoras de ajuste para burlar as restrições ao nepotismo, especialmente mediante nomeações ou designações recíprocas, envolvendo órgão ou entidade da administração pública federal.

§ 2º As vedações deste artigo estendem-se aos familiares do Presidente e do Vice-Presidente da República e, nesta hipótese, abrangem todo o Poder Executivo Federal.

§ 3º É vedada também a contratação direta, sem licitação, por órgão ou entidade da administração pública federal de pessoa jurídica na qual haja administrador ou sócio com poder de direção, familiar de detentor de cargo em comissão ou função de confiança

que atue na área responsável pela demanda ou contratação ou de autoridade a ele hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão e de cada entidade.

Vale ainda destacar as disposições sobre contratação de parentes de agentes públicos por empresa prestadora de serviço terceirizado ou entidade que desenvolva projeto no âmbito do órgão. Os casos em que houver indício de influência do parente na contratação serão objeto de apuração específica. Apesar dessa flexibilidade, a lei estabelece que os editais de licitação para contratação de empresa prestadora de serviço terceirizado, assim como os convênios e instrumentos equivalentes para contratação de entidade que desenvolva projeto no âmbito de órgão ou entidade da administração pública federal, deverão estabelecer vedação de que familiar de agente público preste serviços no órgão ou entidade em que este exerça cargo em comissão ou função de confiança.

2 ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS DO ESTADO E O PAPEL DA COMUNICAÇÃO SOCIAL

Neste capítulo será discutida a classificação da atividade de Comunicação Social, em especial, do jornalista, na Administração Pública. Essa discussão é de extrema relevância para este estudo porque, a partir do momento em que a área passa a fazer parte do plano estratégico de um órgão público para atender a crescente demanda da sociedade por informação, essa atividade não pode ser considerada como desvinculada da atividade principal da instituição.

É certo que, a menos que se trate de uma entidade pública de imprensa, como a Empresa Brasileira de Comunicação – EBC, o trabalho do jornalista jamais poderá ser classificado com atividade-fim. Porém, é preciso analisar exatamente o trabalho do jornalista nos demais órgãos públicos para compreender a relação entre sua atividade e a finalidade do órgão onde atua.

Essa classificação também é importante para a reflexão quanto à necessidade de estabelecer limites para a terceirização na área de Comunicação Social nos órgãos públicos, que cresce a cada dia, sem nenhum controle, planejamento ou discussão. Isso porque a legislação brasileira é vaga ao limitar a terceirização à contratação de atividade-meio, sem estabelecer exatamente quais são essas áreas.

2.1 Atividades Meio e Fim

Diogo de Figueiredo Moreira Neto classifica as atividades da Administração Pública como **extroversa** e **introversa**, de acordo com a natureza dos interesses dessas atividades.

Quando a atividade visa satisfazer diretamente a necessidade da própria sociedade, caracteriza uma *atividade-fim* da Administração Pública que, por se referir diretamente aos administrados, conformam a administração pública externa, ou extroversa.

Para desempenhar essa função, o Estado precisa satisfazer seus próprios interesses institucionais, relativos aos seus atos, gestão de pessoal, bens e serviços, que configuram uma classe de interesses públicos secundários, caracterizando *atividades-meio* da Administração Pública, porque se referem à gestão interna da instituição, ou introversa. “Enquanto a administração pública extroversa é finalística, atribuída especificamente a cada ente público, obedecendo a uma partilha constitucional, a administração pública introversa é instrumental, atribuída genericamente a todos eles”.⁷

De forma mais simplificada, tanto a doutrina quanto a jurisprudência definem como atividade-meio aquela que não é inerente ao objetivo principal da empresa ou órgão público. Trata-se de serviço necessário, mas que não tem relação direta com a atividade principal da instituição. Atividade-fim é definida como aquela que caracteriza o objetivo principal, a destinação da empresa ou órgão.

⁷ MOREIRA NETO, op. cit., p. 116

Conforme foi apresentado no Capítulo 1, o Decreto n. 2.271/97 admite a execução indireta de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade da Administração Pública. A partir dos conceitos vistos acima, essas atividades podem ser entendidas como atividades-meio. O decreto enumera as atividades que serão preferencialmente objeto de execução indireta: atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações. Na jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho, é incontroverso que essas são atividades-meio. Controversa é a classificação das atividades que não foram incluídas nesse rol.

Percebe-se que as atividades apontadas no decreto são de baixa complexidade e escolaridade, realmente sem relação direta com a finalidade dos órgãos públicos, salvo alguns setores das áreas de informática e segurança. Exemplo disso é a Instrução Normativa n. 04 de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que disciplina a contratação de serviços de tecnologia da informação na Administração Pública Federal. Esse dispositivo restringe a execução de algumas atividades desse setor a servidores. Uma delas é a gestão dos contratos, que envolve planejamento, coordenação, supervisão e controle que garantam o atendimento aos objetivos da organização⁸.

⁸ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa 04/2008 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Disponível em <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

Vale ressaltar que o Acórdão 190/2010⁹, do Plenário do Tribunal de Contas da União, lembra que a terceirização pode colocar em risco informações de uso restrito, e que, portanto, não há que se falar de sua utilização para certas funções, até por razões de segurança de dados.

Dessa forma, não se pode afirmar que toda e qualquer atividade que não seja fim do órgão público é atividade-meio passível de terceirização. Existem atividades estratégicas, de grande complexidade, que envolvem diretamente interesses institucionais e a relação com a sociedade. É aí que se enquadra a atividade de jornalista do Superior Tribunal de Justiça.

São muitas as atribuições da Comunicação Social no STJ. A principal delas é a alimentação do sítio oficial na internet com notícias institucionais e sobre o resultado dos julgamentos mais importantes para a comunidade jurídica e para o conjunto da sociedade e elaboração de matérias especiais sobre a jurisprudência consolidada da Corte. Para isso, todas as sessões de julgamento são acompanhadas por um jornalista. Cabe a ele avaliar o que é relevante e deve ser divulgado, tendo como critério a tese jurídica aplicada, ineditismo de uma decisão, mudança de jurisprudência, entre outros. Também são elaborados e divulgados pela Comunicação Social comunicados oficiais à sociedade, como alterações no calendário ou funcionamento das sessões de julgamento, adoção de novos procedimentos no Tribunal, alteração de horários e serviços... Há ainda a elaboração de notícias de interesse institucional, às vezes proativa, às vezes reativa, cabendo à Comunicação Social coordenar a defesa da imagem da instituição perante a opinião

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 190/2010 – Plenário. Auditoria. Relator: Substituto André Luiz de Carvalho. Brasília, 10 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

pública. Além da veiculação de notícias pela internet, são produzidas matérias para TV Justiça e Rádio Justiça.

Importante salientar que a seção de notícias é o destaque principal do sítio do STJ e conta um grande número de leitores, principalmente operadores do direito. Mais do que mera fonte de informação, essas notícias servem de orientação para a comunidade jurídica e para os cidadãos. O jornalista precisa ter conhecimento e cuidado para traduzir o chamado “jurisdiquês” para uma linguagem correta e acessível a todos os leitores. Também vale ressaltar que, por força de suas tarefas, o jornalista no STJ tem, muitas vezes, acesso a informações sigilosas ou delicadas, que exigem extremo compromisso e responsabilidade do profissional com a instituição e com o seu trabalho.

Conforme exposto no Capítulo 1, o próprio STJ reconhece, em documento administrativo que descreve as atribuições dos cargos, que a atividade do analista de Comunicação Social é pouco rotineira, exigindo julgamento e planejamento de ações. A seguir, trecho extraído do documento:

CARGO: ANALISTA JUDICIÁRIO
ESPECIALIDADE: COMUNICAÇÃO SOCIAL
ÁREA DE ATIVIDADE: APOIO ESPECIALIZADO

Descrição Sumária

Realizar atividades de nível superior relacionadas à divulgação da competência constitucional do Superior Tribunal de Justiça, à programação e organização de solenidades, comemorações e recepções oficiais, à promoção do cerimonial, ao relacionamento com outros órgãos, tradução de documentos, elaboração e divulgação de matérias de interesse institucional, ao atendimento de jornalistas, entre outras.

(...)

Complexidade das Tarefas

O cargo é constituído de tarefas pouco rotineiras, exigindo o julgamento e o planejamento das ações.¹⁰

¹⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Descrição e Especificação de Cargos. Versão atualizada em abril de 2009. p 21-22. Disponível em:

<http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/32199/Descricao_de_cargos.pdf?sequence=1>.

Acesso em: 25 ago. 2010.

Um erro na publicação de uma notícia no sítio pode acarretar sérios problemas para a instituição, como ser alvo de processo judicial. Dois estão em curso.¹¹ O STJ está sendo processado porque um jornalista trocou o nome das partes em uma matéria e, em outra ação, porque foi redigida notícia sobre um processo que estava sob segredo de justiça na origem, não no STJ, de forma que, nesse último caso, não houve qualquer erro.

Diante desse contexto, é preciso fazer algumas reflexões: como é possível afirmar que a atividade de comunicação social é meramente acessória, sem relação direta com a finalidade julgadora do STJ? Não estaria essa atividade de divulgação social das atividades do órgão inserida no processo de prestação jurisdicional?

2.2 Terceirização das atividades de Comunicação Social

O decreto que regulamentou a contratação de serviços pela Administração Pública foi editado no governo Fernando Henrique Cardoso, que institui uma reforma administrativa, com a substituição da administração pública burocrática, focada na legalidade, pela administração gerencial, voltada para eficiência e busca de resultados. O mentor dessa mudança foi o então ministro do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) Luiz Carlos Bresser Pereira, que tinha a meta de melhorar a saúde financeira do país, reduzindo o tamanho do Estado. Sua reforma administrativa consistiu basicamente em limitar as funções do Estado como produtor de serviços, ampliando suas funções no financiamento de organizações públicas não-estatais.

¹¹ Os dois processos tramitam em segredo de Justiça. A pedido das servidoras envolvidas, os números não serão divulgados.

Os defensores da administração gerencial entendiam que a fase burocrática, voltada para o combate ao nepotismo e à corrupção, já havia cumprido seu papel e precisava dar lugar a um modelo mais eficiente de prover os bens públicos. Para Bresser Pereira, a gestão burocrática altamente legalista gerou novos problemas:

É certo que o nepotismo e a corrupção mais visíveis foram controlados, mas surgiram novas modalidades de apropriação privada do patrimônio público. Empresários continuavam a obter subsídios desnecessários e isenção de impostos; a classe média assegurava para si benefícios especiais muito maiores do que está disposta a reconhecer; os funcionários públicos eram muitas vezes ineficientes no trabalho, ou simplesmente não trabalhavam — quando ocorre excesso de quadros —, mas se mantinham protegidos por leis ou costumes que lhes garantem a estabilidade no emprego.¹²

Foi nesse esforço de reduzir o tamanho do Estado e dar a ele mais eficiência que o governo regulamentou a terceirização no Decreto n. 2.271/97. Mas a crença dos seguidores da escola gerencial de que o nepotismo e a corrupção poderiam ser combatidos sem adoção de procedimentos rígidos de contratação vem sendo fortemente questionada. É farta a publicação de artigos condenando a terceirização generalizada que configura apenas contratação de mão-de-obra barata de eficiência duvidosa, burlando a regra constitucional do concurso público. A seguir, as considerações de alguns juristas:

Os administradores públicos, por incompetência ou má vontade na condução correta e eficiente do serviço público, ou por qualquer outra razão vêm promovendo a terceirização das atividades administrativas ao arrepio das normas legais e constitucionais vigentes. Ao invés de valorizar o quadro efetivo de servidores e melhorar as condições de trabalho, vêm permitindo o sucateamento de órgãos públicos essenciais à vida administrativa do ente político, para buscar na terceirização uma forma de agilizar a execução do serviço público. **(Kiyoshi Harada, advogado e jurista)**¹³

¹² PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Administração Pública Gerencial – estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. Texto 09. Acesso em: 20 ago. 2010

¹³ HARADA, Kiyoshi. Terceirização de serviço público e o novo contexto constitucional. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/1597>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

Os autores que cuidam do assunto, defendendo a terceirização no setor público, falam de modernização e de eficiência do ente público, mas ou não têm a mínima idéia do que representa a terceirização no contexto da produção capitalista, ou, tendo-a, assumem o risco de trazer a lógica perversa da terceirização para o âmbito público, mas sem uma finalidade específica.

(...)

O que se desenvolveu no Brasil, em termos de “terceirização”, foi apenas uma “intermediação de mão-de-obra”, que não está ligada a técnica alguma de produção. Não é “fordismo”, “taylorismo”, ou “toyotismo”, é “sem-vergonhismo” mesmo, o que se explica, aliás, historicamente, pois em nossa cultura, pesadamente, ainda impera a idéia de que emprego “é favor”. (**Jorge Luiz Souto Maior, juiz do trabalho**).¹⁴

Independentemente dos argumentos favoráveis e contrários à contratação indireta, o fato é que a terceirização avançou de forma ostensiva no serviço público em geral. No Poder Executivo, o nível de terceirização chegou a patamares tão elevados que o Ministério Público do Trabalho ajuizou Ação Civil Pública contra União questionando a intermediação irregular de mão de obra. A ação resultou na celebração de Termo de Conciliação Judicial¹⁵ no qual a União se comprometeu a contratar serviços terceirizados exclusivamente nas hipóteses autorizadas pelo Decreto 2.271/97. Pelo termo, todos os órgãos da Administração Federal deverão substituir, até 31 de dezembro de 2010, todos os funcionários terceirizados e temporários contratados irregularmente por servidores concursados.

¹⁴ MAIOR, op. cit., p. 20.

¹⁵ BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Processo 00810-2006-017-10-00-7. Trata de Termo de Conciliação Judicial no âmbito de Ação Civil Pública em que a União comprometeu-se a substituir funcionários terceirizados por servidores. Disponível em: <<http://www.pgt.mpt.gov.br/images/arquivos/conap/TCJ2007-NOV-AGU-ACP810.pdf>>. Acesso em: 22 set. 2010.

No Judiciário também é alto o índice de terceirização. O relatório Justiça em Números 2009¹⁶, divulgado em setembro de 2010 pelo CNJ, revela que a Justiça federal, estadual e trabalhista reúne 89.858 funcionários auxiliares, que são terceirizados e estagiários. Isso representa 28,74% de toda mão de obra desses setores. Somado aos 11.495 servidores sem vínculo ocupantes de cargos comissionados e aos 15.142 servidores requisitados, o Poder Judicial federal, estadual e trabalhista contabiliza 116.495 postos de trabalho ocupados por pessoas que não fizeram concurso público para os órgãos onde estão lotados, o que corresponde a 37% do total de 312.573 trabalhadores.

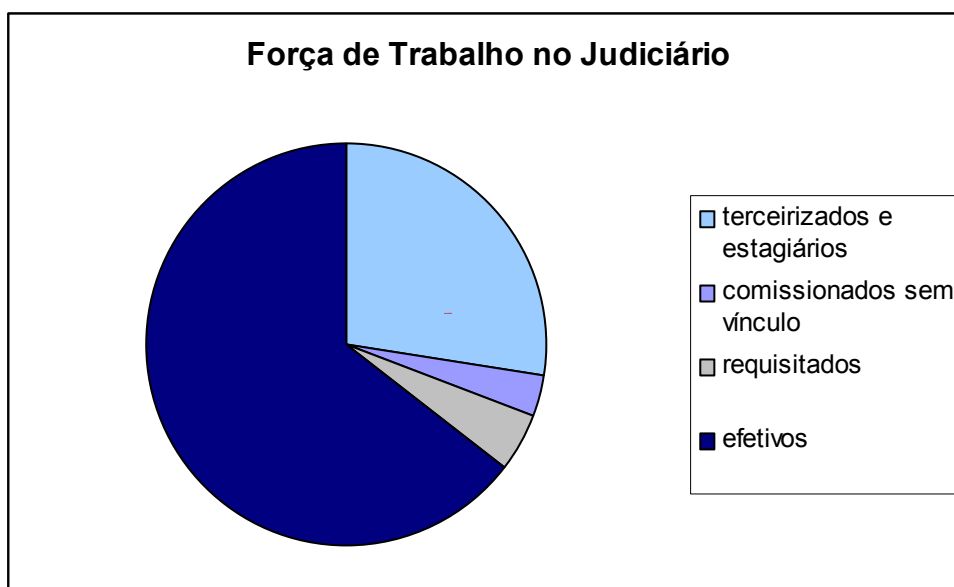


Figura 1 – Força de Trabalho no Judiciário
Fonte: CNJ

Na área de comunicação social a terceirização foi bastante intensa, inclusive no STJ. Segundo dados do relatório Gestão da Comunicação dos Tribunais¹⁷, divulgado em maio de 2010 pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o STJ tem a segunda maior equipe de comunicação entre as cortes do país, com 76

¹⁶ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números 2009 – Justiça Federal, Justiça Estadual e Justiça Trabalhista. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12188>. Acesso em: 22 set. 2010

¹⁷ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Gestão da Comunicação nos Tribunais. Maio/2010.

profissionais, perdendo apenas para o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, com 82 funcionários.¹⁸

Segundo dados atualizados obtidos por esta pesquisadora no STJ, a Secretaria de Comunicação Social do Tribunal contava, em agosto de 2009, com 80 funcionários. Desse total, menos da metade (35) possui vínculo efetivo com o órgão. As demais 45 pessoas ou ocupam cargos comissionados (8) ou são terceirizadas (37). Ou seja, 56% dos profissionais que trabalham na comunicação do STJ não fizeram concurso público nem possuem vínculo efetivo com o Tribunal. Esse percentual fica muito acima da média de 17% de profissionais sem vínculo, observada pelo CNJ nos tribunais do país. Além disso, dos 80 profissionais, somente dez fizeram concurso específico para o cargo de analista judiciário especialista em comunicação.

Além do alto índice de terceirização, chama atenção o fato de que, no STJ, jornalistas terceirizados executam as mesmas tarefas dos jornalistas concursados que ocupam cargos permanentes do órgão. Essa prática viola o disposto no Decreto n. 2.271/97. Embora, a rigor, o decreto se aplica apenas ao Poder Executivo, ele pode e deve ser estendido ao Poder Judiciário, que não tem regulação sobre o tema. Isso porque o princípio da legalidade deixou de ser o único elemento de legitimação e limitação da atividade estatal, passando a ser visto como integrante de um princípio maior: o princípio da juridicidade. A noção de juridicidade, além de abranger a conformidade dos atos com as regras jurídicas, exige a aplicação dos princípios gerais de Direito previstos explícita ou implicitamente na Constituição.

¹⁸ A estatística levantada pelo CNJ não leva em consideração a equipe de jornalistas do Supremo Tribunal Federal (STF), que não forneceu os dados sobre sua estrutura de Comunicação Social, suspeita de ser a maior do Judiciário por abrigar a sede da Rádio Justiça e da TV Justiça. A equipe é toda terceirizada. O STF nunca realizou concurso para jornalista.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto ensina que a juridicidade inclui a legitimidade e a moralidade, e não apenas a legalidade¹⁹. O autor afirma:

Também em razão dessa supra-referencialidade de todas as relações jurídicas à Constituição, nelas por certo incluídas as regidas pelo Direito Administrativo, o termo legalidade vem perdendo atualidade, quando tomado em sentido amplo, como tradicionalmente era empregado, preferindo-se hoje a expressão *conformidade ao Direito à conformidade à lei*, reservando-se para o sentido amplo a expressão *juridicidade*.²⁰

Em consonância com o princípio da juridicidade e tendo em vista a falta de norma no Judiciário que discipline a terceirização, é até recomendável que a diretriz fixada no âmbito do Poder Público seja estendida a toda Administração.

A diferença salarial entre as duas categorias de trabalhadores também merece atenção. Segundo informações prestadas pelo STJ, enquanto um jornalista do quadro aprovado no último concurso, realizado em 2004, recebe cerca de R\$ 9 mil (o mais baixo salário tendo em vista o menor tempo de serviço), um jornalista terceirizado recebe aproximadamente R\$ 2,8 mil. Isso sem falar nos benefícios que são exclusivos de servidores, como oportunidades de capacitação, creche para os filhos, licenças e ampla assistência médica e odontológica.

Essa situação gera um clima de tensão e injustiça entre concursados e terceirizados. Enquanto os terceirizados se ressentem por receberem salários muito inferiores para executar as mesmas tarefas, os concursados questionam a qualidade do serviço prestado pelos terceirizados. Na visão dos servidores, um profissional qualificado e competente não se submeteria a salários tão baixos, uma vez que o setor privado oferece remuneração muito mais atraente para jornalistas. Sem

¹⁹ MOREIRA NETO, op. cit., p. 19

²⁰ Ibid., p. 71

dúvida, é um ponto que merece reflexão dos gestores no momento de decidir pelo recrutamento via concurso público ou terceirização. Eles precisam fazer uma avaliação sobre que tipo de profissional a instituição pretende atrair: um servidor qualificado, compromissado e bem remunerado ou um terceirizado mal remunerado, sem vínculo com a instituição e que não teve seus conhecimentos e habilidades testados.

Como demonstrado acima, a atividade do jornalista no STJ é eminentemente intelectual, em que conhecimento e experiência são fundamentais. A atividade de apuração e elaboração de notícias não deveria ser terceirizada em razão da estreita relação existente com a área fim do Tribunal. A seleção, apuração, redação, divulgação de notícias, além da prestação de informações à imprensa e ao cidadão, devem ser feitas por profissionais qualificados e bem treinados, conhecedores do órgão, pois uma falha na execução dessas tarefas pode comprometer a própria instituição.

Contudo, nem todas as atividades de comunicação social são intelectuais e deveriam ser restritas a servidores. Existem tarefas mecânicas, de menor complexidade, que não envolvem o tratamento de conteúdo e que podem ser terceirizadas, sem riscos para a qualidade do trabalho. É o caso dos serviços de cinegrafista, operador de áudio, iluminador, editor de imagem e outros trabalhos técnicos que envolvem, basicamente, operação de equipamentos, sem exigir do profissional que ele tome decisões que possam afetar a instituição. Atualmente, todas essas funções são exercidas por terceirizados, mas há algumas que são compartilhadas com servidores.

2.3 Entendimento do TCU

A despeito das controvérsias sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU) entende que a terceirização é necessária, econômica, razoável e legal.²¹ O Tribunal responsável pela fiscalização da aplicação de recursos públicos da União, acompanhando a tendência de outros órgãos, também fez a opção pela terceirização em sua administração. Nesse contexto, o TCU editou a Resolução n. 158/2003, extinguindo os cargos de Técnico de Controle Externo, nível médio, e de Auxiliar de Controle Externo, nível básico, na especialidade Técnica Operacional. As atividades desses cargos passaram a ser passíveis de terceirização.

A Resolução n. 154, de 4 de dezembro de 2002, dispõe sobre as atribuições dos cargos e funções de confiança do quadro de pessoal do TCU. Não há, no quadro de pessoal, o cargo de jornalista ou profissional de comunicação. No entanto, O TCU possui uma Assessoria de Comunicação (ASCOM), composta por treze servidores.

Em entrevista por telefone realizada em 26 de agosto de 2010, a assessora chefe da ASCOM do TCU, Karla Cristina Ferreira, informou que o Tribunal nunca realizou concurso específico para a área. Porém, segundo ela, na seleção de 2008, foram incluídas na prova da área administrativa questões abordando conhecimentos de comunicação. De acordo com Karla Ferreira, o Tribunal terceiriza algumas tarefas, como a produção de vídeos institucionais. Importante ressaltar que esse serviço foi licitado e é prestado por uma produtora de comunicação, que atua em

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 190/2010. op. cit.

dependências próprias. Cabe à equipe de servidores da ASCOM apenas dar as diretrizes, indicar os entrevistados e aprovar o material produzido pela produtora.

Embora o Decreto n 2.271/97 (que veda a execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão) tenha eficácia, a rigor, apenas para o Poder Executivo, o TCU também considera irregular a contratação de terceirizado para exercer funções específicas pertencentes a cargo efetivo do órgão, salvo quando se tratar de cargo extinto, parcial ou integralmente. Nesse sentido, muito antes do Decreto n. 2.271/97, o TCU editou, em 1976, a Súmula 97, com a seguinte redação:

Ressalvada a hipótese prevista no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 5.645, de 10/12/70 (Decreto-lei nº 200, de 25/02/67, art. 10, §§ 7º e 8º), não se admite, a partir da data da publicação do ato de implantação do novo Plano de Classificação e Retribuição de Cargos do Serviço Civil da União e das autarquias, a utilização de serviços de pessoal, mediante convênios, contratos ou outros instrumentos, celebrados com Fundações ou quaisquer entidades públicas ou privadas, para o desempenho de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo referido Plano.²²

Outra irregularidade nos contratos de terceirização, segundo o TCU, é a caracterização de subordinação direta entre os empregados contratados e a administração do órgão contratante. O Tribunal condenou o fato de sua própria administração solicitar serviços terceirizados diretamente à recepcionista ou ao mensageiro, por exemplo. Esse comando deve ser passado aos prepostos do contrato, nunca diretamente aos empregados.

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 97. DOU de 16.12.1976. Trata de convênios com fundações. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESPECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf>. Acesso em: 15 set. 2010

As irregularidades foram apontadas em auditoria de contratos de prestação de serviços de execução indireta no próprio TCU, que resultou no Acórdão 190/2010, relatado pelo ministro substituto André Luís de Carvalho. Diversas empresas foram contratadas para prestar serviços identificados como apoio administrativo, técnico especializado e atividades auxiliares. Esses serviços são prestados por profissionais em diversas áreas como mensageiro, recepcionista, copeiro, garçom, motorista, auxiliar de almoxarife, auxiliar de estocagem, auxiliar de serviços gerais, reprografista, técnico em artes gráficas, ascensorista, técnico em eletrônica, dentre outros.

Sobre a subordinação direta, o TCU reconheceu a impossibilidade da execução de alguns serviços terceirizados sem a ocorrência da subordinação direta, como é o caso da mensageria e recepção. Segundo o TCU, a doutrina e a jurisprudência ainda não consolidaram os entendimentos a respeito dos novos contornos jurídicos que a terceirização introduziu nas relações de trabalho. “O que de fato existe é o reconhecimento de que o tema deve ser estudado com maior profundidade a fim de que impasses como os apresentados nesse tópico possam ser solucionados.”²³ Embora o TCU seja adepto da terceirização de alguns serviços, o órgão estabelece limites a esta prática, como ressaltou o relator, ministro substituto André Luís de Carvalho:

De fato, não é razoável que a Administração Pública reconheça a necessidade da terceirização e a utilize de forma extensiva, sem, ainda, saber definir os exatos contornos jurídicos das relações de que dela decorrem, especialmente aquelas que envolvem a mão-de-obra contratada. Mas a realidade é esta.”²⁴

²³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 190/2010. op. cit.

²⁴ Ibid.

A jurisprudência do TCU também condena a contratação sem licitação de fundações sem fins lucrativos voltadas para ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional para prestação de serviços não relacionados a essas atividades, conforme expresso na Súmula 250, de 2007:

A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.²⁵

A contratação dessas fundações por dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso XIII da Lei n. 8.666/93 pode ser identificada como uma prática comum na Administração Pública, em especial nos órgãos do Poder Judiciário, para prestação de serviços de comunicação. Só a título de exemplo, o Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça e o próprio Conselho Nacional de Justiça contratam fundações do gênero para execução de serviços de comunicação, principalmente para fornecimento de mão-de-obra, inclusive de jornalistas, e equipamentos para as assessorias de imprensa.

A inobservância do nexo entre a natureza da instituição e o objeto do contrato foi um dos fatores que motivou a aplicação de multa aos responsáveis no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) pela contratação da Fundação Universidade de Brasília (FUB) para prestação de serviços de comunicação social com base na dispensa de licitação prevista no artigo 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93. A jurisprudência do TCU é pacífica nesse tema:

²⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 250. DOU de 29/06/2007. Trata de dispensa de licitação para contratação de fundações sem fins lucrativos. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESPECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf>. Acesso em: 15 set. 2010.

(...) a contratação de fundação de apoio por dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, requer, além de comprovada razoabilidade de preços, nexos entre o que estabelece o referido dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratual. Portanto, a instituição deve dedicar-se estatutariamente ao ensino, pesquisa ou ao desenvolvimento institucional e o objeto do contrato deve ser, necessariamente, ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional. De outra forma, seria concessão de privilégio a uma instituição que, embora sem fins lucrativos, estaria também dedicando-se à exploração de atividade de natureza econômica.²⁶

A contratação da FUB pelo TSE para prestação de serviços de comunicação foi analisada em auditoria pelo TCU, que resultou na Decisão n. 1101/2002. Seguindo o voto do relator, ministro Augusto Sherman Cavalcanti, o Plenário considerou que a prestação de serviços profissionais especializados de comunicação, incluindo o fornecimento de mão-de-obra e a locação de equipamentos, não se coaduna com ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional.

Assim, em diversas decisões, o TCU, embora não tenha aplicado sanção aos responsáveis, determinou aos órgãos públicos que se limitassem a efetuar contratações com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93 quando, comprovadamente, houvesse nexo entre esse dispositivo, a natureza da instituição contratada e o objeto contratual, este necessariamente relativo a ensino, a pesquisa ou a desenvolvimento institucional, o que não é o caso de serviços de consultoria organizacional, assessoria de imprensa e outros.

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão n. 346/99 – Plenário. Representação. Instituto Nacional do Seguro Social.

3 ANÁLISE INTERNACIONAL DO SERVIÇO PÚBLICO BRASILEIRO - OCDE

A pedido do governo brasileiro, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) elaborou o mais amplo estudo sobre o serviço público no Governo Federal brasileiro. O relatório “Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo”²⁷, divulgado em maio de 2010, oferece um diagnóstico detalhado sobre a gestão de pessoas e propõe soluções para aperfeiçoar a administração de servidores públicos federais, com base nas lições aprendidas com a experiência dos 30 países-membros. Embora o estudo tenha se concentrado no âmbito do Poder Executivo, a estrutura de gestão de pessoas analisada é muito semelhante aos modelos adotados no Poder Judiciário, foco deste trabalho.

O estudo concluiu que o número de servidores públicos nos governos federal, estadual e municipal no Brasil, equivalente a 12% do total de empregos, é inferior a média de 22% verificada nos países membros da OCDE. Entretanto, aqui essa mão de obra é bem mais cara para a economia. O custo do serviço público brasileiro representa 12% do Produto Interno Bruto (PIB), e 28% de toda a despesa com remuneração do conjunto de trabalhadores na economia brasileira. O que mais preocupa os pesquisadores é que o serviço público brasileiro vem crescendo rapidamente, tanto em dimensão quanto em custos.

A OCDE critica o fato de que, atualmente, as práticas de gestão de recursos humanos no governo federal tendem a concentrar-se mais no controle do cumprimento das regras e normas básicas, com pouco espaço para a gestão

²⁷ OCDE. Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo: relatório da OCDE – Brasil 2010. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/srh/100520_estudo_OCDE.pdf. Acesso em: 10 ago. 2010.

estratégica baseada em competências e desempenho. Os pesquisadores avaliaram que as oportunidades de carreira horizontal e vertical no Brasil são muito limitadas e que os requisitos de desempenho para obtenção de promoção são mínimos. A mesma crítica é feita quanto às decisões sobre remuneração que, segundo a OCDE, ainda não são suficientemente baseadas numa visão estratégica de salários e benefícios.

Se por um lado a OCDE avalia o sistema de carreiras no serviço público brasileiro como caro, complexo e engessado, por outro, a organização elogia a adoção dos princípios de mérito e moralidade, firmemente consagrados na Constituição Federal e em todos os regulamentos que afetam a gestão do serviço público.

A admissão na maioria das posições do serviço público requer a aprovação num concurso público e a gestão das carreiras deixa pouco espaço para o patronato. Assim, a garantia de mérito acadêmico é robusta e há fiscalização ampla e mecanismo de recurso.²⁸

Apesar de valorizar o provimento de cargos públicos pela via impessoal e meritória do concurso público, a OCDE insiste na flexibilização do sistema brasileiro para permitir maior mobilidade nas carreiras. Nesse sentido, a organização apóia o sistema de cargos comissionados, os DAS no Executivo e CJ no Judiciário. Mesmo apoiando os cargos de livre nomeação, como forma de atrair mais competência e eficiência para o serviço público, o estudo alerta a todo instante que é preciso assegurar que esses cargos sejam de fato preenchidos por profissionais qualificados

²⁸ OCDE, op. cit., p. 20

e não por apadrinhados, com a adoção de critérios técnicos e transparentes de seleção.

O sistema DAS (Direção e assessoramento superiores) compreende cerca de 22 000 cargos, incluindo a maioria dos cargos de gerência e diretoria e posições menos seniores, permitindo um confortável grau de flexibilidade no sistema, dado que o acesso é aberto a candidatos provenientes de fora do serviço público (com algumas cotas). Esta prática está alinhada com a evolução nos países membros da OCDE, incluindo aqueles com sistemas baseados em carreiras como a Bélgica, a Coréia, a França e a Irlanda. No entanto, é necessário melhorar a exigência de transparência para as nomeações para estes cargos que, com exceção talvez dos cargos de alta administração, precisam ser sistematicamente baseados numa avaliação dos perfis de competência dos candidatos e procedimentos de recrutamento transparentes (mas nomeações de fora do serviço público podem permanecer).²⁹

Quando a OCDE fala em transparência não significa que os servidores devem sempre ser contratados por meio de concursos que testam, principalmente, habilidades e conhecimentos acadêmicos de forma pouco sofisticada e por meio de questões de múltipla escolha. Para a OCDE, esse modelo consegue afastar o apadrinhamento, mas não é a melhor maneira de selecionar a pessoa mais qualificada e competente para um cargo. A organização defende um recrutamento baseado na comparação das exigências profissionais com os perfis de competência dos candidatos. Aliás, há uma forte recomendação para que o governo brasileiro evolua nos métodos de recrutamento, com foco na medição de competências e experiências passadas, sem prejudicar a transparência e o mérito nas nomeações.

Atualmente, os países mais desenvolvidos da OCDE, como Bélgica e França, deixaram de usar questões de múltipla escolha acadêmicas como sua principal base de recrutamento. Eles adotam, por exemplo, testes de competência por computador, casos práticos escritos e eventuais entrevistas em painel. Contudo, o próprio

²⁹ OCDE, op. cit., p. 14

relatório ressalta que, antes de chegar nesse nível de evolução, é preciso uma mudança cultural interna, como sensibilizar e obter o consenso do Judiciário de que o teste de múltipla escolha não é a única forma de evitar o apadrinhamento, e que há outros métodos para o recrutamento ideal.

De acordo com o estudo, as competências são geralmente definidas como a combinação de conhecimentos, habilidades e comportamentos que resultam em bom desempenho no emprego. Um bom recrutamento, segundo a OCDE, deve valorizar mais as competências do que as habilidades acadêmicas medidas em exames rudimentares de múltipla escolha. Isso porque o mero teste de conhecimentos não leva em conta toda a gama de méritos do candidato. “Candidatos com experiência, habilidades e aptidões superiores podem ser ultrapassados por candidatos com nada além de aptidão para bons resultados em testes escritos sob condições controladas”, analisa o relatório.³⁰ A OCDE destaca que a próxima grande onda de saída de pessoal por aposentadoria pode fornecer uma oportunidade única e possivelmente mais barata para ajustar a dimensão da força de trabalho e realocar competências em função das prioridades setoriais.

O relatório analisou superficialmente a terceirização no serviço público brasileiro sem, contudo, apresentar conclusões precisas nessa área. Os pesquisadores salientaram que o nível de terceirização no governo federal é difícil de medir e apontaram a visão dos servidores, que relataram um aumento dos serviços terceirizados para compensar a não substituição de servidores públicos. O estudo afirma, de forma sucinta, que as atividades relacionadas com o propósito fundamental da organização devem ser realizadas por servidores públicos e cita que

³⁰ OCDE, op. cit., p. 181.

o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público e o Ministério do Controle e da Transparência já emitiram orientações e regras formais sobre as áreas em que a utilização da subcontratação de serviços é permitida.

A questão da subcontratação é complexa e politicamente complicada no Brasil. De um modo geral, o nível de terceirização e subcontratação varia muito nos países membros da OCDE. No entanto, nos últimos 20 anos, como no Brasil, os países geralmente aceitam que os serviços não essenciais possam ser prestados de forma mais eficiente pelo setor privado enquanto o contrato é adequadamente administrado no longo prazo. Os serviços não essenciais são geralmente entendidos como sendo, no mínimo, o trabalho pouco qualificado não imediatamente relacionado com a missão do organismo (por exemplo, cantina, motoristas, limpeza). Parece haver alguma confusão em torno do que a subcontratação ou terceirização deve trazer para as administrações públicas.³¹

Mesmo sem aprofundar no tema da terceirização, o relatório da OCDE traz alguma experiência internacional sobre essas contratações precárias. Todos os países da OCDE usam a terceirização em graus variados. Mas a organização ressalta que a terceirização ocorre com a contratação de firmas para fornecimento de mercadorias e serviços, nunca podendo ser confundida como aluguel de mão de obra. Outra observação é que os países membros com sistemas de carreiras relativamente rígidos fazem um grande uso de trabalhadores temporários com as mesmas restrições legais. “No entanto, isso deve ser feito com muito cuidado para evitar a tendência conhecida do governo federal brasileiro de contratar trabalhadores temporários para cargos de longo prazo”, diz o estudo.³² O relatório reconhece que o uso de mão de obra fornecida por prestadores de serviços não públicos pode ser facilmente interpretado como uma forma de burla às rígidas regras de seleção, especialmente se os processos de licitação forem menos formais do que os processos de recrutamento.

³¹ OCDE, op. cit., p. 85

³² OCDE, op. cit., p. 84

De modo geral, o relatório da OCDE defende a flexibilização das contratações no serviço público, seja pelo sistema DAS ou terceirização, como forma de atrair mais experiência, eficiência e economia para a administração pública, mas condena o excesso de discricionariedade na seleção desses trabalhadores. Para a organização, a existência de cerca de 50 mil funções comissionadas no governo brasileiro para as quais as nomeações são discricionárias não é aceitável do ponto de vista de uma boa governança. O estudo alerta que, embora a terceirização possa contribuir para uma administração mais eficiente e barata, ela não deve ser vista como solução comum para os problemas de qualidade e eficiência. Por fim, ressalta que a terceirização nunca deve se tornar tão extensa a ponto de transgredir o limite de aderência das administrações aos procedimentos adequados e à legalidade no exercício de autoridade pública e uso de recursos públicos.

4 A RESOLUÇÃO N. 85/09 DO CNJ E SUA APLICAÇÃO

Com o desafio de atender a crescente demanda da sociedade por informação de qualidade sobre as atividades do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)³³ vem trabalhando na implantação de uma política nacional de comunicação integrada, que defina estratégias de procedimentos e estabeleça os investimentos necessários para o desenvolvimento das comunicações interna e externa.

Dentro desse esforço, o CNJ editou a Resolução n. 85, de 8 de setembro de 2009, que dispõe sobre a comunicação social no âmbito do Poder Judiciário, tendo em vista que aprimorar a comunicação com o público externo, com linguagem clara e acessível, é um dos objetivos estratégicos fixados para a área. Cada órgão deve prestar, com transparência, informações sobre o papel, ações e iniciativas do Poder Judiciário, bem como acerca de andamento de processos, atos judiciais, atos administrativos, dados orçamentários e desempenho operacional, de modo a facilitar o conhecimento e acesso dos cidadãos aos serviços do Poder Judiciário.

A Resolução n. 85/09 estabelece que as ações de comunicação social compreendem as áreas de imprensa, relações públicas, comunicação digital, promoção, patrocínio e publicidade. O texto disciplina a execução das ações de comunicação social em todo o Poder Judiciário. Elas devem priorizar a ampla divulgação à sociedade de políticas públicas e programas, dos direitos do cidadão e

³³ O CNJ foi criado pela Emenda Constitucional n. 45/2004 com atribuições correção da magistratura e gerencial, como elaboração do planejamento estratégico do Poder Judiciário, com foco na melhoria de suas práticas.

dos serviços disponíveis. Também devem disseminar informações de interesse público para diferentes segmentos sociais e promover o Poder Judiciário.

O artigo 2º da Resolução traz as diretrizes que deverão ser observadas nas ações de comunicação social, como afirmação dos valores e princípios constitucionais, dos símbolos nacionais e valorização da diversidade cultural, em linguagem clara e acessível. Para este estudo, merece destaque o disposto no inciso VII, que veda o uso dos meios de comunicação social para promoção pessoal de magistrados ou servidores, em ações desvinculadas das atividades inerentes ao exercício das funções do Poder Judiciário. A atenção especial a este dispositivo deve-se à freqüente dificuldade em estabelecer, em certas situações, o limite entre divulgação institucional e a promoção pessoal.

A Resolução n. 85/09 cria o Sistema de Comunicação do Poder Judiciário, o SICJUS, integrado pelas Assessorias de Comunicação Social do CNJ (órgão central), Secretarias de Comunicação dos Tribunais Superiores (órgãos de subsistema), e pelas coordenadorias ou unidades administrativas de Comunicação Social dos Tribunais de Justiça dos Estados e dos Tribunais Regionais Federais (órgãos operacionais). O SICJUS tem atribuição de coordenação, desenvolvimento e supervisão de ações de publicidade. Também cabe a ele orientar ações de comunicação social em geral, realizadas com recursos orçamentários de cada segmento, com observância da eficiência e racionalidade na sua aplicação. Outra competência é subsidiar na elaboração de minutas de editais e de projetos básicos para a contratação de prestadores de serviços de assessoria de relações públicas, de assessoria de imprensa, de comunicação digital, de promoção e de pesquisa de opinião encaminhados pelos integrantes do SICJUS.

Já, aos integrantes do SICJUS, cabe atender às diretrizes estabelecidas pela Resolução n. 85/09, elaborando planos anuais de comunicação e submeter ao CNJ as ações de publicidade, inclusive submetendo previamente à aprovação do Comitê de Comunicação Social do Judiciário os editais para contratação de agências de publicidade e propaganda. Em síntese, esses são os pontos relevantes da Resolução n. 85/09, que merecem destaque no presente estudo.

4.1 Política Nacional de Comunicação Social do Poder Judiciário - CNJ

O CNJ tem o objetivo de promover a evolução administrativa do Poder Judiciário, atuando na construção de um modelo de gestão e planejamento de ações. Para isso, em 2009 foram fixadas metas, sendo a primeira delas referente ao planejamento estratégico. Foi aí que surgiu a necessidade de construção de uma política nacional de comunicação integrada, para que as unidades de imprensa de todos os órgãos do Judiciário atuem de forma coordenada, com o objetivo comum de melhorar a imagem da Justiça brasileira perante a população.

Em entrevista concedida a este estudo em 24 de agosto de 2010, o assessor de Comunicação Social do CNJ, Marcone Gonçalves dos Santos, redator da minuta que deu origem à Resolução n. 85/09, afirmou que um dos maiores problemas das assessorias de comunicação nos órgãos do Poder Judiciário é a falta de estrutura, associada à ausência de definições claras sobre o papel da comunicação. Segundo Santos, poucos tribunais têm sua comunicação estruturada em uma secretaria, sendo que muitos órgãos têm apenas uma assessoria de imprensa, às vezes composta por um único profissional. Por isso o CNJ editou algumas diretrizes

centrais e trabalha para disponibilizar orçamento para esse setor. Para ter acesso aos recursos, os tribunais precisarão apresentar um plano de comunicação, atrelado ao plano estratégico do órgão.

Até mesmo por ser muito recente, a Resolução n. 85/09 ainda não apresentou resultados significativos e a Política Nacional de Comunicação Social do Poder Judiciário ainda está em fase de construção. O trabalho anda a passos lentos, mas Santos acredita que já exista a consciência de que é imprescindível investir em comunicação e que esse processo é irreversível, devendo avançar de forma mais efetiva nos próximos anos.

4.2 A estrutura da Comunicação Social do STJ

O organograma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) mostra que sua comunicação social é estruturada em uma Secretaria de Comunicação Social (SCO), vinculada ao Gabinete da Presidência, dividida em quatro coordenadorias: Editoria e Imprensa, TV, Rádio e Programação Visual. Ao todo, a SCO conta com 80 funcionários, entre servidores, comissionados sem vínculo e terceirizados, segundo informações do próprio Tribunal. Desses funcionários, 35 são servidores, 1 é requisitado, 7 ocupam cargos comissionados sem vínculo com o STJ e outros 37 funcionários são terceirizados. Ou seja, dos 80 funcionários da SCO, 56% não prestaram concurso para o STJ.

- Coordenadoria de Editoria e Imprensa

A unidade é responsável pela cobertura das sessões de julgamento e elaboração de notícias, inclusive institucionais, para o sítio do STJ na internet. Atualmente

também é responsável pela Comunicação Interna, que inclui um jornal impresso de circulação mensal, o Jornal Mural e apuração e elaboração de notícias divulgadas na intranet. Está ligada a esta coordenadoria as Seções de Fotográfica, com 4 funcionários, e de Webdesigner, com um funcionário, todos terceirizados. No total, são 29 funcionários, sendo 20 servidores, 3 comissionados sem vínculo e 6 terceirizados. Desses profissionais, 20 exercem atividades típicas de jornalistas, sendo que apenas 6 fizeram concurso específico para a área de Comunicação Social. Outros 9 são servidores, sendo que 3 são analistas judiciário da área administrativa que ingressaram no STJ com diploma de Comunicação Social (quando ainda não havia concurso específico para essa área), 4 são técnicos formados em Comunicação Social e 2 são técnicos sem curso de graduação.

- Coordenadoria de TV

Com a maior equipe da SCO, com 35 profissionais, 82,85% deles terceirizados, a unidade é responsável pela apuração, elaboração e divulgação de notícias e programas especiais na TV Justiça e na Intranet do STJ. Dos 35 funcionários, três são servidores, dos quais apenas um é jornalista concursado da área de Comunicação. Dentre os 14 funcionários que exercem atividade típica de jornalista, dois são do quadro de servidores, três ocupam cargos em comissão sem vínculo e nove são terceirizados.

- Coordenadoria de Rádio

A equipe de Rádio, composta por dez funcionários, elabora notícias para divulgação na Rádio Justiça, no programa Voz do Brasil e no sítio do STJ na internet, além de notícias internas que são veiculadas na intranet e no serviço de

som do Tribunal. Cinco profissionais exercem atividades de jornalista, sendo que nenhum é concursado da área. Dois são técnicos formados em Comunicação Social e dois terceirizados, todos exercendo exatamente as mesmas tarefas.

- **Coordenadoria de Programação Visual**

A unidade é responsável pela produção de material gráfico para todo o Tribunal, como cartazes, banners, informativos, convites e outros, inclusive para intranet e internet. A equipe é composta por cinco profissionais, todos servidores do STJ. Essa não é uma atividade típica de jornalista.

4.3 Diagnóstico

A Secretaria de Comunicação do Social (SCO) do STJ se esforça para oferecer ao público externo e interno informações de qualidade, com clareza, objetividade e relativa rapidez na divulgação. Contudo, esse esforço esbarra, muitas vezes, na falta de qualificação da equipe em diversos seguimentos: falta de conhecimento jurídico suficiente compreender as decisões proferidas no Tribunal e para traduzir a linguagem técnica dos processos sem distorcer seu significado; falta de domínio da técnica jornalística necessária para elaboração de textos claros, precisos e objetivos; falta de experiência e preparo para atender as demandas do STJ, como, por exemplo, organização de eventos com cobertura da imprensa externa e elaboração de resposta institucional, no tempo e forma adequados, a críticas dirigidas ao Tribunal.

Entendo que a baixa qualificação está muito atrelada ao alto índice de terceirização verificado na SCO. Os profissionais terceirizados, maioria na unidade, são contratados por remuneração muito inferior a dos servidores e até

mesmo comparado aos salários pagos no setor privado. Além disso, dos 80 funcionários da SCO, apenas 7 fizeram concurso público específico para área de comunicação e tiveram seus conhecimentos e habilidades testados e aprovados. É nítida a diferença de qualidade do trabalho executado por esses servidores e os demais, embora não sejam os únicos profissionais qualificados da unidade.

A SCO sofre com a falta de planejamento da unidade e da adoção de procedimentos claros e padronizados de ação que sistematizem os trabalhos da Comunicação. O resultado dessa falta de planejamento é a desorganização do trabalho. Cada jornalista atua de forma individualizada, com critérios e métodos próprios de produção, sem metas a cumprir. A comunicação é desintegrada das outras unidades do Tribunal, sem diálogo entre elas e coordenação conjunta de projetos. A comunicação limita-se a tarefa de divulgar ações e programas do Tribunal, quando deveria participar do processo de construção desses eventos. Por essas razões, a comunicação no Tribunal sempre foi considerada uma área crítica.

A falta de planejamento remete a outro problema: historicamente, o secretário e os coordenadores de Editoria e Imprensa, TV e Rádio são sempre comissionados sem vínculo, ou requisitado (caso do secretário), escolhido pelo presidente do STJ. De modo geral, os ocupantes desses quatro cargos de direção são substituídos a cada dois anos, conforme a troca da presidência, por outros gestores novos e de fora do quadro, sem conhecimento prévio da unidade e compromisso institucional. O compromisso desses gestores tende a ser com a autoridade que os colocou nos respectivos cargos, de forma que falta vontade política para elaboração de planejamento de médio e longo prazo, como o

trabalho de aproximação da SCO com os gabinetes dos demais ministros e outras unidades do Tribunal.

A Resolução n. 85/09 do CNJ, conforme visto no início deste capítulo, veda o uso dos meios de comunicação social para promoção pessoal de magistrados ou servidores, em ações desvinculadas das atividades inerentes ao exercício das funções do Poder Judiciário. Mas como é possível assegurar que essa diretriz seja cumprida por uma equipe de gestores nomeada pelo magistrado que ocupa a presidência do órgão? Essa composição da SCO acaba resultando em excessiva atenção aos assuntos do presidente, com expressivo número de matérias sobre suas ações, enquanto outros temas institucionais não relacionados à presidência ou de interesse de outros ministros não recebem o mesmo tratamento.

Internamente, a atual estrutura da SCO também incomoda. A Pesquisa de Clima Organizacional STJ/2010, realizada pelo Sistema Boog de Consultoria³⁴, revelou que o índice de satisfação médio do servidor da SCO foi de 59,52%, considerado insatisfatório pelo instituto de pesquisa. Foi a terceira pior avaliação dentre as 13 unidades pesquisadas. O índice de satisfação no STJ foi de 70,21%, considerado regular. Entre os quesitos apontados como mais críticos pelos servidores estão o aproveitamento inadequado de capacidades e habilidades, existência de favorecimentos, oportunidades não baseadas em mérito, falta de reconhecimento e compensação dos esforços individuais, falta de oportunidade de crescimento na carreira, desmotivação.

³⁴ A pesquisa foi realizada entre os dias 7 e 14 de abril de 2010, pela intranet. Por tratar-se de documento interno da Secretaria de Gestão de Pessoas do STJ, o acesso público não está disponível.

No questionário subjetivo, os servidores demonstraram profunda insatisfação com a desvalorização de servidores concursados frente aos terceirizados, como mostram alguns trechos das respostas à pesquisa, que não identifica os servidores:

A Secretaria de Comunicação do STJ precisa valorizar os funcionários da casa. Chega de terceirização ineficiente e de cargos comissionados para pessoas sem vínculo.

A terceirização em áreas vitais do Tribunal desprestigia e desmotiva aqueles que estudaram e que estão no STJ por mérito e justiça! A inversão de papéis é tão absurda que o servidor é tido como estrangeiro na sua própria casa.

Trata-se de um feudo repleto de irregularidades: nepotismo, desvios de função, baixíssima qualidade técnica da equipe.

As regras não valem para todos. (...) Dos cinco coordenadores, nenhum é do quadro de servidores. (...) Esse modelo também acarreta profunda desvalorização do servidor.

O clima no meu setor é péssimo. (...) As chefias são de fora do quadro e mudam a cada dois anos. Não estão comprometidas com a instituição, mas com pessoas.

A distribuição de cargos e funções não está atrelada a responsabilidades, falta transparência (...)

A desmotivação dos servidores deve-se a falta de critérios meritórios para distribuição de funções comissionadas, para participação em eventos de capacitação, viagens e outras formas de promoção e reconhecimento profissional. É nítida a carência de uma política de gestão de pessoas, que valorize eficiência e competência.

A forma de terceirização na SCO também merece atenção e precisa de alguns ajustes. Há anos, o STJ firma contratos com fundações de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional para prestação de serviços na área de

comunicação social, incluindo fornecimento de mão-de-obra e equipamentos. Recentemente a Fundação Renato Azeredo foi contratada para este fim, por dispensa de licitação com base no artigo 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93. Como apresentado no Capítulo 2, a prática é condenada pelo Tribunal de Contas da União. A própria instituição contratada se define, em seu sítio eletrônico, como Fundação de Apoio e Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais, voltada para a prestação de serviços de caráter social, sem restrição de áreas, como capacitação e qualificação profissional, viabilização de programas culturais, projetos ambientais, processos seletivos, competições estudantis, consultoria tecnológica.³⁵

A relação de subordinação entre servidores e terceirizados é outra irregularidade. Em todas as coordenadorias, há servidores e terceirizados executando as mesmas tarefas, com clara relação de subordinação recíproca. Na Coordenadoria de TV, há terceirizado em posição hierárquica superior a de servidores, que devem se submeter ao comando direto do colega terceirizado. Por fim, também é questionável a legalidade da terceirização da atividade de jornalista, tendo em vista que essa atividade é inerente de cargo específico do Tribunal.

Esses problemas precisam ser enfrentados para trazer as atividades da SCO para a legalidade e para construir uma estrutura moderna, qualificada, eficiente e econômica, que atenda às necessidades de comunicação do STJ e à demanda da sociedade por informação de qualidade.

³⁵ FUNDAÇÃO RENATO AZEREDO. Site. Disponível em: http://www.framinas.org/index.php?option=com_content&view=article&id=25&Itemid=40. Acesso em: 23 ago. 2010.

5 PROPOSTA PARA NOVO MODELO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO STJ

Com base nos dispositivos legais, análises e diagnósticos vistos nos capítulos anteriores, este capítulo visa sugerir um modelo de comunicação para órgãos do Poder Judiciário, em especial para o Superior Tribunal de Justiça (STJ), que atenda às orientações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabelecidas na Resolução n. 85/09, às normas legais e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

A partir do modelo existente no STJ, serão sugeridas modificações para não só adequar a unidade aos preceitos legais, como também para indicar modelos e instrumentos que permitam a construção de uma Secretaria de Comunicação mais profissional, eficiente, produtiva, motivada e harmoniosa.

5.1 Organização

A Secretaria de Comunicação Social (SCO), atualmente ligada à Presidência, deveria ser vinculada à Secretaria do Tribunal, responsável pelas questões administrativas do STJ. Assim, a unidade não ficaria sob a influência direta do presidente e estaria a serviço, de fato, do Tribunal. Essa mudança atenderia a orientação da Resolução n. 85/09 do CNJ, que veda a promoção pessoal de magistrados e servidores pela Comunicação Social e ao princípio constitucional da impessoalidade. Evidentemente que o presidente, representante institucional do STJ, deve ter um assessor de imprensa de sua confiança, com o mesmo status hierárquico do secretário de comunicação, com quem se relacionará diretamente. Já o secretário deve se dedicar à coordenação geral da unidade, sendo o elo entre a secretaria e os demais setores.

A divisão da SCO em coordenadorias mostra-se um modelo correto. Atualmente, são quatro: Editoria e Imprensa, Rádio, TV e Programação Visual. Dado o grande número de unidades e servidores no STJ, com elevada demanda por notícias internas, deveria ser criada mais uma coordenadoria: a de Comunicação Interna. Esse trabalho é feito pela Coordenadoria de Editoria e Imprensa, sem a devida atenção às questões internas do tribunal, de interesse das unidades e dos servidores.

5.2 Terceirização

Como demonstrado no Capítulo 3, a terceirização na SCO é elevada e indiscriminada, chegando a violar dispositivos legais. Essa é questão delicada que precisa ser discutida institucionalmente. Não é aceitável que um Tribunal Superior viole leis em sua própria administração.

A reflexão trazida neste trabalho aponta um caminho. As tarefas intelectuais, diretamente ligadas à atividade fim do Tribunal, assim como à preservação de sua imagem institucional e à relação com o público externo, deveriam ser executadas por servidores. Já as tarefas mecânicas, que envolvem apenas a operação de máquinas e equipamentos, poderiam ser terceirizadas.

Para que não fique caracterizada relação de subordinação entre servidores e terceirizados, a prestação do serviço deve ser impessoal e indireta, conforme orientação do Tribunal de Contas da União (TCU), detalhada no Capítulo 2. O servidor deve dizer ao preposto da empresa contratada o que precisa e é este preposto que indicará a equipe que irá executar a tarefa. Por exemplo, um repórter de TV que precisa produzir uma matéria, deve se dirigir ao preposto, que irá indicar

a equipe de cinegrafista e auxiliar que irá acompanhá-lo. O próprio TCU observou (Capítulo 2) que, em algum momento, será impossível não haver algum comando direto do servidor ao terceirizado, como no caso de mensageiros e recepcionistas. Também é o caso da atividade de reportagem. Mas essa subordinação pode e deve ser pontual e sutil.

Outra questão que precisa ser resolvida, por afrontar as orientações do TCU, é a contratação de fundações sem fins lucrativos de ensino, pesquisa e desenvolvimento para prestação de serviços de comunicação. Essa uma prática usual no Poder Judiciário. Também é imprescindível a participação de servidores da unidade na discussão desses contratos e das reais necessidades de serviços e pessoal

5.3 Avaliação de eficiência e produtividade

Esse é um dos pontos mais sensíveis da gestão de pessoas na Administração Pública, conforme apontado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (Capítulo 3). Assim como vários outros órgãos, a SCO não possui mecanismos eficientes de avaliação dos servidores nem qualquer meta de produção.

Para resolver essa questão, a SCO precisa discutir com seus servidores instrumentos de avaliação. Uma alternativa seria, primeiramente, a fixação de metas de produção, conforme a demanda do Tribunal. Vinte matérias por mês, por exemplo, poderia ser a cota mínima. A partir dessa produção, é possível estabelecer critérios objetivos de avaliação da produtividade: os textos são claros? Geraram

dúvidas ou reclamações dos leitores (que o fazem via e-mail ao Tribunal)? São produzidos com rapidez? Soma-se a isso, a tradicional avaliação de assiduidade, pontualidade, urbanidade e outros.

5.4 Motivação

O Capítulo 4 apresentou as práticas que desmotivam os servidores, como domínio dos terceirizados e falta de reconhecimento. Não há mobilidade das funções comissionadas por critérios meritórios. Os servidores da Coordenadoria de Editoria e Imprensa ressentem-se por desempenhar a principal atividade da SCO, que, inclusive, pauta as outras áreas, e não serem recompensados por isso. Eles reclamam que são os únicos servidores que atuam nas sessões de julgamento e não recebem função comissionada. O secretário poderia atuar para tentar resolver essa questão.

Outra forma de valorizar a equipe é disponibilizar uma função comissionada rotativa para recompensar o profissional que se destacar na execução de suas tarefas, segundo critérios objetivos. Seriam eles eficiência, produtividade, assiduidade, disponibilidade, iniciativa, urbanidade e outros. O servidor merecedor da função deve ser escolhido por um grupo formado pelo secretário, o chefe imediato e colegas da unidade. Ele ficaria com a função pelo prazo de seis meses, quando haveria uma nova escolha. Essa forma de reconhecimento estimularia uma competição saudável, em que os profissionais que quisessem ganhar mais poderiam se esforçar para merecer a função. Por outro lado, devem ser impostas sanções ao servidor ineficiente, preguiçoso e desrespeitoso com a equipe. A participação dos

servidores em cursos e viagens também deve ser definida por mérito ou necessidade de capacitação, tudo com muita transparência.

5.5 Manual de procedimentos

A SCO precisa de um manual de procedimentos com orientações claras sobre como os servidores e terceirizados devem proceder em sua atividade cotidiana de produzir conteúdos informativos. Essa padronização é fundamental para melhorar a qualidade do material jornalístico produzido, evitar erros e resguardar os profissionais de eventuais problemas gerados pelo estrito e correto exercício de suas atividades.

O espírito norteador do manual e da SCO deve ser o chamado “princípio da máxima divulgação”, que estabelece a presunção de que todas as informações mantidas por órgãos públicos devem ser reveladas, a menos que haja uma justificativa de interesse público que proíba sua divulgação. A positivação desse princípio em um documento da SCO é de extrema relevância, pois, atualmente, notícias de interesse público deixam de ser divulgadas única e exclusivamente porque um determinado magistrado não quer. Isso não pode ser aceito. No Brasil, o dever de transparência e de publicidade de informações em poder dos órgãos da Administração Pública tem previsão constitucional expressa. A idéia que fundamenta essa norma é a de que a administração não é dona da informação, mas apenas guardiã do bem público.

5.6 Concurso público

Acatando as críticas e recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre recrutamento de servidores públicos, apresentadas no Capítulo 3, o ideal seria que a seleção de candidatos ao cargo de Analista Judiciário – Apoio Especializado Comunicação Social fosse realizada em três etapas: prova de múltipla escolha, prova prática e prova de títulos. O conteúdo deve ser amplamente discutido entre o Tribunal e a instituição organizadora do concurso.

A prova de múltipla escolha deve testar conhecimentos teóricos sobre comunicação social, direito constitucional, direito administrativo, teoria do Estado, regimento interno do STJ, legislação, línguas portuguesa, inglesa e espanhola e conhecimentos gerais. O STJ já realizou dois concursos públicos para esse cargo, em 1999 e em 2004, mas nunca exigiu conhecimentos específicos sobre teoria do Estado ou direito constitucional e administrativo. Seria bastante proveitoso que o servidor já ingressasse no STJ sabendo diferenciar, por exemplo, as atividades de um magistrado e de um procurador; um recurso especial de um recurso extraordinário ou de um agravo, uma liminar de um acórdão... Enfim, tivesse conhecimentos mínimos sobre os instrumentos que irá lidar no dia-a-dia. Para o desempenho de seu papel de servidor público, também é necessário ir um pouco além da Lei 8.112/90.

O concurso de 2004³⁶ impôs aos candidatos uma rigorosa prova prática que realmente foi capaz de selecionar candidatos aptos a exercer, de pronto, qualquer

³⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Edital n. 02/2004. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=209>. Acesso em: 29 ago. 2010.

modalidade de jornalismo. Isso porque a prova exigiu a elaboração, em tempo bastante exíguo, de textos para mídia impressa, para rádio e TV, incluindo a gravação de áudio para as mídias eletrônicas e edição do material. Essa modalidade de prova deve ser mantida, com o mesmo nível de exigência.

A prova de múltipla escolha serve para testar os conhecimentos teóricos do candidato e seu interesse em estar sempre atualizado. A prova prática é capaz de verificar as habilidades do candidato. Contudo, a combinação dessas duas provas não é o bastante para atrair o melhor trabalhador para o serviço público. Também é fundamental atrair experiência, conforme destacou a OCDE. Por isso a importância da prova de títulos, oportunidade em que a Administração poderá privilegiar a experiência profissional do candidato, conferindo pontos a tempo de serviço no setor privado, a cursos de graduação além do exigido para o cargo, material publicado, entre outros.

5.7 Diploma

Depois que o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou inconstitucional a exigência de diploma de curso superior para o exercício da profissão de jornalista³⁷, abriu-se um vácuo legislativo quanto à possibilidade do diploma ser exigido em concursos públicos. Contudo, da análise da decisão proferida pelo STF, é possível concluir que cabe à instituição decidir sobre os requisitos e conhecimentos específicos que pretende exigir para preencher seus cargos.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 511961/SP, julgado em 17 de junho de 2009. Relator: ministro Gilmar Mendes. Dje-213, de 13 de novembro de 2009. Disponível em: < <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643>>. Acesso em: 23 set. 2010.

A decisão foi proferida no julgamento do RE 511961, de autoria do Sindicato das Empresas de Rádio e Televisão do Estado de São Paulo e do Ministério Público Federal, ocorrido em 17 de junho de 2009. O Plenário do STF decidiu, por 8 votos a um, que a Constituição Federal de 1988 não recepcionou o artigo 4º, inciso V, do Decreto-Lei n. 972, de 1969, o qual exige o diploma de curso superior de jornalismo, reconhecido pelo Ministério da Educação, para o exercício da profissão de jornalista. Segundo o relator, ministro Gilmar Mendes, os jornalistas se dedicam profissionalmente ao exercício da liberdade de expressão, de forma que a exigência de diploma de curso superior para o exercício dessa atividade caracteriza uma restrição inconstitucional às liberdades de expressão e informação, asseguradas no artigo 5º, incisos IV, IX e XIV e artigo 220 da Constituição Federal.

Embora o STF tenha declarado a inconstitucionalidade da obrigatoriedade do diploma de curso superior para o exercício da profissão de jornalista, a decisão reconhece que a formação superior confere ao profissional conhecimentos relevantes que justificam a existência dos cursos de graduação em jornalismo. Isso é o que se extrai do seguinte trecho do voto do relator:

É inegável que a frequência a um curso superior com disciplinas sobre técnicas de redação e edição, ética profissional, teorias da comunicação, relações públicas, sociologia etc. pode dar ao profissional uma formação sólida para o exercício cotidiano do jornalismo. Essa é uma razão importante para afastar qualquer suposição no sentido de que os cursos de graduação em jornalismo são desnecessários após a declaração da não recepção do artigo 4º, inciso V, do Decreto-Lei n. 972/1969.³⁸

O relator destaca que, embora o diploma de jornalismo não configure mais uma exigência legal para o exercício da profissão, as empresas estão autorizadas a exigí-lo. “Dentro dessa lógica, **nada impede que as empresas de comunicação**

³⁸ STF. RE 511961. op. cit. p. 757

adotem como critério de contratação a exigência do diploma de curso superior em jornalismo”.³⁹

A decisão não tece qualquer consideração quanto à possibilidade de exigência do diploma de jornalismo para contratações no serviço público. Diante dessa lacuna, cabe aplicar subsidiariamente a autorização dada às empresas de comunicação, de forma genérica, para que exijam o diploma. Conforme o voto do ministro Gilmar Mendes, cabe aos próprios meios de comunicação estabelecer os mecanismos de controle quanto à contratação, com a especialidade do conhecimento que julgar necessária. Dessa forma, é possível concluir que os órgãos públicos têm liberdade para exigir na seleção de seus servidores os conhecimentos que julgar necessários para o desempenho da atividade que será realizada.

Mais do que recomendável, a exigência do diploma de curso superior em Comunicação Social é imprescindível para assegurar a nomeação de pessoas realmente aptas a exercer as atividades da SCO. Embora o diploma não seja mais obrigatório para o exercício da profissional, sua exigência na Administração Pública é ainda mais importante do que no setor privado por uma simples razão: no setor privado, o profissional que não cumpre seu trabalho de forma satisfatória pode ser demitido a qualquer hora.

³⁹ STF. RE 511961. op. cit., p. 768

CONCLUSÃO

Na era da informação, a imagem é o mais valioso ativo de uma instituição, seja ela privada ou pública. As autoridades do Poder Judiciário, conservador e fechado por tradição, conscientizaram-se da importância de resgatar a imagem da Justiça brasileira e promover a instituição perante a sociedade. O caminho para isso, primeiramente, é o esforço na prestação de serviços judiciais mais céleres e eficazes. Em segundo lugar, vem o investimento em comunicação social, como veículo transmissor de conhecimento, informação, educação e cidadania.

A consciência quanto à necessidade de comunicação clara e transparente com a sociedade já está consolidada no Poder Judiciário, tanto que o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu como objetivo estratégico o aprimoramento dessa comunicação. Contudo, a falta de diretrizes claras e controle mais rigoroso das atividades levaram os Tribunais a adotar modelos de comunicação caros, pouco eficientes e, em alguns casos, com vícios de legalidade.

Para auxiliar na correção de eventuais irregularidades, este estudo reuniu os dispositivos legais mais relevantes que devem ser observados na formatação de uma unidade de comunicação social e em sua operacionalização.

Segundo apurado neste estudo, a irregularidades mais frequentes observadas nas áreas de comunicação social nos tribunais é a contratação, por dispensa de licitação, de fundações de ensino, pesquisa e desenvolvimento para prestação de serviços de imprensa e publicidade. A prática é vedada pelo Tribunal de Contas da

União e precisa ser combatida. Os contratos de terceirização precisam ser discutidos com transparência, envolvendo a participação de servidores na análise das reais necessidades de contratação.

Também foi constatado que o índice de terceirização é bastante elevado, chegando a comprometer a qualidade do serviço e do ambiente de trabalho. Os gestores públicos precisam refletir mais acerca dessa forma de contratação que, em muitos casos, configura mero aluguel de mão-de-obra barata, com clara burla à regra constitucional do concurso público. Para auxiliar nessa discussão, este estudo analisou a classificação das atividades de imprensa no âmbito da Administração Pública, concluindo que, embora não se trate de área fim, algumas tarefas estão muito ligadas à atividade judicante, de forma que sua execução deveria ser restrita a servidores. O estudo também aponta as atividades de comunicação passíveis de terceirização, a partir das normas, doutrinas e jurisprudência sobre o tema. Em síntese, as atividades intelectuais deveriam ser restritas de servidores, ao passo que as tarefas mecânicas, como operação de equipamentos, deveriam ser terceirizadas.

Na Secretaria de Comunicação (SCO) do Superior Tribunal de Justiça (STJ), exemplo analisado neste estudo, foi comprovado, por meio de pesquisa de opinião encomendada pelo próprio Tribunal, que é elevado o índice de insatisfação do servidor com o trabalho. Além da elevada terceirização, contribuem para esse quadro a desvalorização dos servidores, a falta de critérios meritórios para distribuições de funções comissionadas, concentração dessas funções sempre com as mesmas pessoas, falta de transparência da chefia, composta majoritariamente por pessoas estranhas ao quadro de servidores.

Diante desse cenário, o estudo aponta sugestões para melhorar o clima organizacional, como a adoção de instrumentos de reconhecimento e motivação dos servidores. O instrumento mais eficaz é a elevação da remuneração obtida com uma função comissionada. Mas existem outras formas de motivação, como participação em cursos de capacitação, congressos e viagens, por exemplo.

Se, por um lado, o servidor precisa ser motivado e ter o seu bom trabalho reconhecido, por outro, é preciso punir o servidor que cumpre suas obrigações de forma insatisfatória.

O estudo também traz as críticas e recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico ao serviço público brasileiro. Entre as deficiências mais atacadas pela entidade, está a falta mecanismos eficientes de avaliação do trabalho. Uma proposta apresentada para medir a produtividade e eficiência da equipe é, primeiramente, fixar metas de produção mensal que serão avaliadas quantitativa e qualitativamente.

Por fim, são apontadas sugestões para recrutamento de novos servidores, para que tragam ao serviço público não apenas conhecimentos acadêmicos, mas experiência profissional. Isso é possível com a inclusão no processo seletivo de prova de títulos, além das tradicionais questões de múltipla escolha e de provas práticas de habilidades específicas.

Este estudo faz uma análise da SCO de agosto de 2004 a agosto de 2010, quando esta monografia foi concluída. É importante destacar que em setembro de 2010, com a posse do novo presidente da Corte, ministro Ari Pargendler, mudanças

significativas foram promovidas em toda administração do Tribunal. Na SCO, todos os servidores sem vínculo ocupantes de cargo de chefia foram exonerados e esses postos foram ocupados por servidores do quadro. Os casos de nepotismo, apadrinhamentos, excesso e irregularidades na terceirização, bem como vícios no contrato de prestação de serviços de comunicação celebrado, sem licitação, com uma fundação de ensino e pesquisa estão sendo sanados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório de Gestão da Comunicação nos Tribunais. 2009.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números 2009. Justiça Federal. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/pesquisas_judiciarias/jn2009/rel_justica_federal.pdf>. Acesso em: 22 set. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números 2009. Justiça Estadual. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/pesquisas_judiciarias/jn2009/rel_justica_estadual.pdf>. Acesso em: 22 set. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números 2009. Justiça do Trabalho. Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/images/conteudo2008/pesquisas_judiciarias/jn2009/rel_justica_trabalho.pdf>. Acesso em: 22 set. 2010.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 2004.

BRASIL. Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 14 ago. 2010.

BRASIL. Decreto n. 7.203, de 4 de junho de 2010. Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm>. Acesso em: 14 ago. 2010.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre organização da Administração Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/Del0200.htm>>. Acesso em: 14 ago. 2010.

BRASIL. Lei n. 12.232, de 29 de abril de 2010. Dispõe sobre normas gerais de licitação e contratação pela Administração Pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm>. Acesso em: 16 ago. 2010.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 17 ago. 2010.

BRASIL. Lei n.11.416, de 15 de dezembro de 2006. Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/lei/l11416.htm>. Acesso em: 18 ago. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa 04/2008 Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>. Acesso em: 23 ago. 2010.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Processo: 00810-2006-017-10-00-7. Trata de Ação Civil Pública que resultou no Termo de Conciliação Judicial em que União comprometeu-se a substituir funcionários terceirizados por servidores.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Descrição e Especificação de Cargos. 2009. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/32199/Descricao_de_cargos.pdf?sequence=1>. Acesso em: 25 ago. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Edital n. 2 de 2004. Dispõe sobre concurso público para o órgão. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/download.wsp?tmp.arquivo=209>. Acesso em: 29 ago. 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 511961. Julgado em 17 de junho de 2009. Relator: ministro Gilmar Mendes. Dje-213, de 13 de novembro de 2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=605643>>. Acesso em: 23 set. 2010

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n. 13. Dispõe sobre contratação de parentes. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=13.NUME.%20E%20S.FLSV.&base=baseSumulasVinculantes>>. Acesso em: 14 ago. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 190/2010 – Plenário. Auditoria. Relator: Substituto André Luiz de Carvalho. Brasília, 10 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 19 ago. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão n. 346/99 – Plenário. Representação. Instituto Nacional do Seguro Social.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução 154, de 4 de dezembro de 2002. Dispõe sobre as atribuições dos cargos e funções de confiança do quadro de pessoal do TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Resolução 158, de 22 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a terceirização de serviços no âmbito do TCU.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 250, de 27 de junho de 2007. Trata de dispensa de licitação para contratação de fundações sem fins lucrativos. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESP_ECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf>. Acesso em: 15 set. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula 97, de 25 de novembro de 1976. Trata de convênios com fundações. Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/BTCU_ESP_ECIAL_06_DE_04_12_2007_SUMULAS.pdf>. Acesso em: 15 set. 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

HARADA, Kiyoshi. **Terceirização de serviço público e o novo contexto constitucional**. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/1597>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

MAIOR, Jorge Luiz Souto. Terceirização na Administração Pública – uma prática inconstitucional. **Revista ADUSP**. São Paulo, Janeiro de 2010, p. 19-23. Disponível em: <<http://www.adusp.org.br/revista/46/r46a03.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

OCDE. Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo: relatório da OCDE – Brasil 2010. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/srh/100520_es_tudo_OCDE.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Administração Pública Gerencial** – estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=259>>. – Texto 09. Acesso em: 20 ago. 2010